

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pelo Ministro FLÁVIO DINO, anoto que o presente julgamento trata de referendo de decisão proferida Sua Excelência, na qual homologa *“Plano de Trabalho”* apresentado pela Advocacia-Geral da União (eDoc. 1681, Pet. 23238/2025) e pelas Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (eDOc. 1678, Pet. 23235/2025), para a execução orçamentária de emendas parlamentares, em conformidade com julgamentos anteriores dessa CORTE na matéria, e como resultados de entendimentos construídos colaborativamente entre todos os Poderes, órgãos e autoridades envolvidos.

O Ministro Relator apresenta sua compreensão de que o referido plano *“estabelece trilhos para que haja maior transparência e rastreabilidade na execução de emendas parlamentares”*, muito embora remanesçam *“questões de altíssimo significado fático e jurídico, notadamente a compatibilização do elevado montante das emendas parlamentares com o princípio da eficiência, de estatura constitucional”*.

Relata a tramitação processual das medidas e esforços relacionados ao cumprimento das determinações da CORTE no tocante ao *“orçamento secreto”*, no sentido de uma dinâmica de processo estrutural, com iniciativas tais como *“diálogos institucionais, reuniões técnicas e auditorias efetuadas pelos órgãos competentes, notadamente CGU e TCU”*, coleta informações junto à sociedade civil, para delimitação do problema estrutural, culminando na elaboração de um plano de ação.

O Ministro Relator realça os elementos que, no curso desse processo, indicaram a ocorrência de progressos. Em síntese e a título exemplificativo: (a) a reformulação do Portal da Transparência, com a inserção de planilhas, atas e ofícios do Presidente do Congresso Nacional, e integração com o sistema SINDOR e com o Sistema de Registro de Apoio às Emendas Parlamentares; (b) o plano de migração das transferências fundo a fundo para a plataforma transferegov.br; (c) abertura de contas específicas para transferências fundo a fundo de recursos da saúde pública; (d) realização de auditorias pela CGU e TCU; (e) edição de nova base normativa para execução de emendas, a partir de várias Portarias interministeriais, bem como da edição da Lei Complementar 210/2024.

Examinando o Plano de Ação propriamente, o Min. Relator expõe a discriminação de ações em quatro eixos: (1) as “*emendas de relator*” (RP9), referentes aos exercícios 2020 a 2022; (2) as “*emendas de comissão*” (RP8), nos exercícios 2020 a 2024; (3) as “*emendas de comissão*”, do exercício 2025 em diante; e (4) as “*emendas de bancada*”, de 2025 em diante.

O cerne desse elenco de providências é a documentação e registro dos trâmites relacionados a cada alocação orçamentária, para controle da autoria (apoio) e destino dos recursos.

O Min. Relator encaminha a este Plenário a homologação do Plano de Trabalho, fazendo ainda as seguintes observações:

18. Em face dos avanços institucionais mencionados nos itens 14 e 17 desta decisão e da demonstração do comprometimento dos Poderes Executivo e Legislativo com o cumprimento, em etapas, conforme cronograma apresentado, das determinações desta Corte, homologo o Plano Trabalho, submetendo esta decisão a referendo do Plenário do STF, sem prejuízo dos seus efeitos imediatos.

19. Friso que, em relação às “*emendas de comissão*” e às “*emendas de bancada*”, as ações planejadas pelos Poderes Executivo e Legislativo devem considerar a necessidade de autores/proponentes/apoiadores/solicitadores constarem em Ata, conforme decisão de 02/12/204 (e-doc. 1.006 da ADPF 854). Tais proponentes podem ser parlamentares individualmente ou em grupo.

(...)

21. Ressalto que, havendo homologação do Plano pelo Plenário, não subsistem empecilhos para a execução das emendas parlamentares ao Orçamento de 2025, bem como as relativas a exercícios anteriores, SALVO:

a) Impedimentos técnicos identificados, caso a caso, de modo motivado, pelo ordenador de despesas do Poder Executivo, nos termos dos arts. 165, § 11, II e 166, § 13, da Constituição Federal, bem como do art. 10 da Lei Complementar nº. 210/2024 e das decisões do Plenário do STF;

b) Suspensão específica, anteriormente determinada pelo STF, em face de auditorias realizadas pela CGU em ONGs e demais entidades do terceiro setor;

c) Recursos destinados à Saúde que não estejam em contas específicas devidamente regularizadas nos bancos competentes;

d) Transferências especiais (“*emendas PIX*”) sem Plano de

Trabalho apresentado e aprovado;

e) “Emendas de comissão” e “de bancada” em relação às quais não haja aprovação ou convalidação registrada em Atas de reunião das Comissões e das Bancadas, respectivamente, com a identificação do parlamentar solicitante/apoiador e de sua destinação. As referidas Atas devem estar devidamente publicadas no Portal da Transparência; e

f) Incidência de ordem judicial específica oriunda de outra instância do Poder Judiciário ou dos sistemas de controle interno e externo (art. 71 da CF).

É o relatório

A CORTE apreciou a constitucionalidade de atos e procedimentos em curso no Congresso Nacional relacionados à alocação e execução orçamentárias de emendas parlamentares, no julgamento de medidas cautelares na presente ADPF 854 e nas ADPFs 850 e 851 deferidas pela Ministra ROSA WEBER e, após o trânsito em julgado dessas ações, pelo Ministro FLÁVIO DINO.

As sucessivas deliberações da CORTE nessa matéria assentaram a necessidade de exame das práticas institucionais relacionadas ao orçamento público sob a perspectiva da transparência, impessoalidade e estrita observância do devido processo legislativo, ao mesmo tempo em que foi reconhecida a legitimidade de certo nível de participação do Poder Legislativo na elaboração e execução das peças orçamentárias.

Como se sabe, o planejamento orçamentário da União, para a respectiva alocação dos recursos públicos federais, é de autoria reservada ao Chefe do Poder Executivo Federal, que o faz mediante a propositura da Lei Orçamentária Anual (LOA), do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Em que pese a iniciativa do projeto de lei seja do Presidente da República, a Constituição também garante a participação do Congresso Nacional no planejamento orçamentário, submetendo a proposta do Chefe do Executivo ao exame e aprovação pelas Casas Legislativas, e permitindo ao Legislativo, ainda, na forma regimental, a possibilidade de apresentar emendas ao projeto executivo (art. 166, §2º, da CF).

No trâmite interno do Congresso Nacional, nos termos do artigo 166, caput e §2º, da CF, a apreciação do projeto orçamentário passa primeiro pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), composta por deputados e senadores, na qual são examinadas as

propostas e emitidos pareceres e eventuais ementas parlamentares, para seguirem à análise e votação em sessão plenária conjunta das Casas Legislativas. Como já ressaltado no julgamento anterior, as emendas são prerrogativas institucionais expressamente autorizadas pela Constituição com o objetivo de reforçar a participação do Congresso no planejamento orçamentário e permitir um correto sistema de freios e contrapesos na tomada de decisão acerca dos gastos públicos, em atendimento ao mandamento constitucional atribuído ao Poder Legislativo de fiscalizar a execução da programação orçamentária (art. 70 da CF).

No sistema atual, são concebidos quatro tipos de emenda ao projeto de lei orçamentária, previstas no Regimento Comum do Congresso Nacional (Res. CN 1/1970) e no regulamento da Comissão Mista Permanente (Res. CN 1/2006): as emendas individuais propostas pelos deputados e senadores (art. 49 da RCN 1/2006); aquelas encaminhadas pela bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal (arts. 46 e 47 da RCN 1/2006); as emendas apresentadas pelas comissões permanentes (art. 44, incisos I a III e § 1º, da RCN 1/2006) e as emendas do relator-geral (arts. 143, 144 e 145 da RCN 1/2006).

Desde a LDO de 2014 (Lei 12.919/2013), a execução das emendas individuais tornou-se impositiva, favorecendo a distribuição isonômica dos recursos públicos. Essa regra foi constitucionalizada com a superveniência da EC 86/2015, que acrescentou os §§9º, 10 e 11 ao art. 166 da Constituição, estabelecendo a aprovação obrigatória das emendas individuais no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, com a metade desse valor necessariamente destinada à saúde.

Em seguida, com a EC 100/2019, houve a inclusão, entre outros, do § 12º a referido artigo constitucional, prevendo a obrigatoriedade de execução também das emendas de bancada, no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Estabeleceu-se, ainda, a equidade na execução orçamentária como um princípio constitucional expresso, nos termos do §19 do art. 166:

Art. 166. (...)

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

O exercício do poder de emenda pelo Congresso Nacional, inclusive constitui uma atribuição de caráter eminentemente político, a ser desempenhada de acordo com o juízo discricionário dos membros do Parlamento, ficando limitada apenas aos condicionamentos estabelecidos na Constituição da República, notadamente a vedação ao aumento da despesa originalmente prevista no projeto de lei; a compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias; e o vínculo de pertinência com a proposição original.

A esse respeito, já decidiu esta SUPREMA CORTE:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA – INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO – INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, “in fine”) – OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES – AUMENTO DA DESPESA GLOBAL ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA MATERIAL COM O OBJETO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA – DESCARACTERIZAÇÃO DE REFERIDO PROJETO DE LEI MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL – A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO – POSSIBILIDADE – LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS – DOCTRINA – PRECEDENTES – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO.

– O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de

natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. – Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, no oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal dos preceitos normativos impugnados nesta sede de fiscalização normativa abstrata. (...)

(ADI 1050, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 28/8/2018)

A discricionariedade na propositura das emendas à programação orçamentária não exclui a possibilidade de eventuais desvios de finalidade, de modo a converter essa prerrogativa institucional em um inaceitável instrumento de negociação política.

Deve atender, por isso mesmo, aos princípios constitucionais que regem o Orçamento Público, notadamente as regras de publicidade, moralidade, legalidade, impessoalidade e isonomia.

O caso em julgamento põe em causa o exercício das funções típicas de cada Poder no âmbito do processo legislativo orçamentário, em especial a prerrogativa legislativa de decidir sobre o gasto público e o financiamento de ações governamentais, que constitui um dos núcleos da função legislativa (art. 48, II, e art. 166 da CF), inclusive com a possibilidade de modificar a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo.

Observe-se, contudo, que as amplas atribuições reservadas a cada Poder na formação do orçamento visam a garantir sua imparcial e livre atuação, balizada, necessariamente, pelos princípios constitucionais e pela legalidade dos atos tanto pelo Chefe do Poder Executivo, como pelo Congresso Nacional, na apreciação das propostas orçamentárias, a fim de

manterem-se a independência e a harmonia dos Poderes da República (GIOVANNI SARTORI. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: UnB, 1996. p. 99; DONALD ROBISON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 87 ss; HENRY BARRET LEARNED. *The president's cabinet: studies in the origin, formation and structure of an american institution*. New Haven: Yale University Press, 1912. p. 379; EDWARD CORWIN; LOUIS KOENING. *The presidency today*. New York: New York University Press, 1956. p. 2; CLINTON ROSSITER. *American presidency*. New York: New American, 1940. p. 13 ss; ROBERT DAHL. *Democracia*. Brasília: UnB, 2001. p. 131. GIOVANNI BOGNETTI. *Lo spirito del costituzionalismo americano*. Turim: G. Gioppichelli, 2000. v. 2, p. 241 ss.; ASSIS-BRASIL. *Do governo presidencial na república brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Calvino, 1934. p. 141 ss.).

Assim, para efetivar-se verdadeiramente a denominada “*Constituição equilibrada*” defendida por BLACKSTONE, se por um lado, no exercício de suas atribuições, ao Poder Legislativo está assegurado o juízo de conveniência e oportunidade para decidir sobre o gasto público, por outro lado, o mesmo deve respeito às hipóteses legais e moralmente admissíveis, pois, por óbvio, em um sistema republicano não existe poder absoluto ou ilimitado, porque seria a negativa do próprio ESTADO DE DIREITO, que vincula a todos – inclusive os exercentes dos poderes estatais – à exigência de observância às normas constitucionais.

A deliberação da proposta orçamentária, com a inclusão de emendas parlamentares, na forma regimental, mesmo tendo caráter discricionário quanto ao mérito, está vinculada ao império constitucional e legal, pois, como muito bem ressaltado por JACQUES CHEVALLIER, “*o objetivo do Estado de Direito é limitar o poder do Estado pelo Direito*” (*L’Etat de droit*. Paris: Montchrestien, 1992. p. 12), o que, naturalmente, alcança a gestão financeira do Estado, no tocante à deliberação e execução orçamentárias.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, portanto, tem o dever de analisar se determinado ato, ainda que praticado no exercício do poder discricionário próprio da função típica do Poder Legislativo, está vinculado ao império constitucional, pois a opção conveniente e oportuna para a edição do ato legislativo deve ser feita legal, moral e impessoalmente pelo Congresso Nacional, podendo sua constitucionalidade ser apreciada pelo Poder Judiciário, pois na sempre oportuna lembrança de ROSCOE POUND,

“a democracia não permite que seus agentes disponham de poder absoluto” (*Liberdade e garantias constitucionais*. Ibrasa: São Paulo, 1976, p. 83).

E esse dever vem sendo devidamente observado pela CORTE, a partir dos primeiros julgamentos em que se debruçou sobre as “*emendas de relator*” (RP 9), como também, nos anos subsequentes, sobre outros expedientes manejados pelo Congresso Nacional com o mesmo objetivo, como as emendas de bancada ou de comissão.

Sob a relatoria do Ministro FLÁVIO DINO, o controle judicial do cumprimento da decisão de mérito transitada em julgado nos presentes autos assumiu, de modo adequado, feições dialógicas e colaborativas, chamando-se todos os órgãos envolvidos – os Poderes Executivo e Legislativo, protagonistas do processo orçamentário, como também as instâncias de controle administrativo e financeiro – a apresentarem explicações sobre a realidade das execuções de emendas parlamentares.

Esses esforços resultaram no amadurecimento de critérios e procedimentos que, em geral, atentam para os vetores principiológicos afirmados pela CORTE. Os Poderes Executivo e Legislativo, por meio dos esclarecimentos prestados ao Ministro Relator e com o Plano de Trabalho traçado para o planejamento e documentação da execução passada e futura das emendas parlamentares (eDOc. 1681, Pet. 23238/2025; eDOc. 1678, Pet. 23235/2025) – ou seja, a modelagem de ferramentas de controle – indicam uma aprendizagem institucional que conciliar a realidade política e administrativa do orçamento público com a necessidade imperiosa de cumprimento da Constituição.

Chama a atenção, de modo positivo, a preocupação do Plano de Trabalho com a estruturação de dados para compartilhamento entre órgãos e para acessibilidade a toda a sociedade civil, associado a soluções tecnológicas adequadas e compromisso público de órgãos e autoridades dos dois Poderes com o cumprimento transparente de rotinas, prazos e cronogramas na execução de emendas parlamentares.

Sem prejuízo de providências relacionadas a fatos concretos, em apuração nessa CORTE, nos próprios autos da ADPF 854, ou em apuração perante outras instâncias judiciais ou administrativas, deve ser reconhecido que o *Plano de Trabalho* sob referendo constitui instrumento idôneo para a conformação da atividade legislativa e orçamentária aos padrões normativos assentados pela CORTE.

Diante do exposto, ACOMPANHO a Ministra Relator e voto pela

HOMOLOGAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO apresentados nos autos
É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 28/02/2025